

SEMINARIOS /CSE - CNA

SEMINARIO INTERNACIONAL 2008

Políticas de Educación Superior: Explorando Horizontes, Riesgos y Posibilidades

Chile
Comisión Nacional de Acreditación

CSE
Consejo Superior de Educación

DESAFÍOS DE LA EDUCACIÓN SUPERIOR EN CHILE

Simon Schwartzman*

En enero de este año tuve la oportunidad de participar de la visión de la *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), que hizo un examen de la educación superior en Chile a partir de un primer informe preparado por el Ministerio de Educación, durante algunas visitas que hicimos a varias universidades del país y contacto con las autoridades, entre otras actividades. Esperábamos que el informe final estuviera listo para este seminario, pero me señalan que ya está en proceso de impresión.

He sido autorizado para hablar de los principales puntos del informe de la OECD, las ideas y recomendaciones a las que llegó el grupo de personas que participó en este trabajo. Es un trabajo de cooperación: sugerencias que se hacen a Chile como una contribución al proceso de discusión sobre qué pasa y qué se puede hacer con su educación superior.

El tema central es el desafío de la transición de una educación de elite a una educación de masas. Cuando Chile tiene un 40% de los estudiantes en educación superior, eso ya es un sistema de masas, es un sistema masificado.

Los objetivos de todo ese proceso de crecimiento de inversiones de la sociedad en educación son, primero, el acceso con equidad: el acceso no debe estar influenciado por las condiciones sociales, de renta o características sociales de las familias, tiene que haber equidad en ese proceso. En segundo término, hay un tema de relevancia: el contenido de la educación tiene que ser importante para la sociedad y en todos los aspectos –económico, cultural y social. En tercer lugar, la educación debe tener calidad y eso se relaciona con la investigación, con los patrones de conocimiento y de competencias que se espera que el sistema cree.

En cuarto lugar, hay también un desafío en términos del marco legal e institucional: cómo está organizado el sistema de educación desde el gobierno, qué capacidad tiene éste para hacer políticas. En quinto, la cuestión del financiamiento: quién paga por esto, cómo se paga, cómo se combinan los recursos públicos y privados.

* Presidente del Instituto de Estudios del Trabajo y Sociedad, Brasil.
Contacto: schwartzman.simon@gmail.com

En sexto lugar se encuentra el problema de la investigación y el desarrollo, y, finalmente, la información y la transparencia: la sociedad y el gobierno necesitan saber qué está pasando, para tomar decisiones y medidas que puedan mejorar las condiciones de equidad, relevancia y calidad, y la población sepa qué puede esperar de su futuro a partir de una decisión tan importante en la vida de cada persona.

El informe se inicia con la identificación de algunos de los logros de la educación chilena. Por ejemplo, el gran crecimiento por la diversificación institucional. Los sistemas masificados no pueden ser homogéneos, porque hay gente de diferentes orígenes, intereses y tipos de institución. Entonces, deben dar espacio para esa diversidad y establecer una fórmula de costos compartidos, porque también es importante que el sector público comparta el financiamiento con las familias.

Hay además en Chile una serie de formas audaces de financiamiento, como esos sistemas basados en resultados –una parte importante del sistema de financiamiento– y mecanismos de apoyo, como créditos a los estudiantes, basados en la combinación de mérito y necesidad.

Finalmente, como gran logro, existe también en Chile un Sistema Nacional de Acreditación, un asunto importante, nuevo.

Problemas identificados por la misión OECD

Lo primero es la desigualdad en el acceso a la educación superior para estudiantes provenientes de orígenes sociales distintos. Ese sigue siendo un problema y el informe hace una serie de sugerencias de cómo lidiar con esto.

Hay segmentación entre instituciones universitarias y no universitarias que, aparentemente, va más allá de lo que sería deseable. También hay sugerencias sobre cómo romper esa segmentación.

Los programas de estudio evidencian que son más bien inflexibles y que hay prácticas educativas antiguas, obsoletas, que habría que modernizar y superar.

Asimismo, los programas de graduación son demasiado largos, mientras que las prácticas de financiamiento institucional también están obsoletas.

Hay falta de foco y de financiamiento adecuado a la investigación universitaria, deficiencias en el sistema de información y *accountability*, esto es, rendición de cuentas de las instituciones hacia la sociedad y el uso de recursos. Esos son los problemas que el grupo de OECD ha identificado.

Los problemas de acceso empiezan con la educación básica y media. Los resultados obtenidos en estos niveles se asocian con las condiciones sociales de las familias.

Los estudiantes pobres tienen mala educación y no logran llegar a niveles de competencia que les permitan entrar en las mejores universidades. Los estudiantes de las familias más ricas tienen mejores escuelas, mejor educación y logran mejores beneficios, acceso y mejor educación superior.

La Prueba de Selección Universitaria (PSU), como instancia única de evaluación, mantiene –y puede estar acentuando– este problema. Un punto muy discutido en la comisión fue qué función cumple la PSU en Chile y la conclusión fue que el sistema es más regresivo de lo que debería ser al poner énfasis en los contenidos. Comparado con el sistema que había anteriormente, fue un cambio que se hizo con la intención de acercar la educación básica y proporcionar más contenido a los estudiantes. Pero ya que eso no se cumple, la discriminación parece haber aumentado. Entonces, se recomienda cambiar el sistema de admisión, pasando de un sistema único a un sistema diferenciado de evaluación, y con más autonomía para que las instituciones tengan sus propios criterios.

También hay toda una discusión sobre si Chile debe o no mantener un sistema único de evaluación y distribución de instituciones y de estudiantes entre las universidades. La recomendación es que, aunque hay una serie de ventajas y méritos de interés en un sistema nacional de evaluación, no debería ser la única manera para que los estudiantes fueran evaluados o seleccionados por las universidades. Porque lo que está sucediendo con este mecanismo es que los estudiantes más educados y de las familias más ricas asisten a las universidades en las que la educación tiene más prestigio y más calidad, mientras que los de familias más pobres a los institutos profesionales o centros de formación técnica, en los cuales la calidad de la educación suele ser peor.

La idea es que si un estudiante quiere hacer un tipo de actividad no deje la universidad. En Francia, por ejemplo, la persona puede optar por distintas formas de calificación para un sistema más diferenciado. La recomendación es que hay que profundizar, estudiar más y pensar en un sistema múltiple, darles más libertad a las universidades abriendo otros caminos de acceso.

También se propone que el sistema de becas y financiamiento sea unificado. Hoy existe un número muy grande de instrumentos, no sé si ocho o diez diferentes sistemas de becas para la educación superior. La propuesta es que sea un sistema integrado, que tenga en cuenta las necesidades y las metas de los estudiantes y que reduzca su incertidumbre respecto de si van a tener el subsidio de financiamiento o el préstamo para que puedan seguir estudiando.

En cuanto a la relevancia, la discusión se centró bastante en traer al sistema de educación superior la visión de los futuros empleadores. Éstos se quejan de la escasa relevancia que la educación superior tiene para sus tareas y de no contar con

canales de participación para enterarse e influir en las prácticas educativas y en sus contenidos. La idea es crear canales y espacios de diálogo para que la comunicación sea más clara, y aproximar el tipo de los contenidos que imparte la educación superior y lo que el sector productivo percibe como necesidades.

Se concluye también que los egresados de los institutos profesionales son bien evaluados entre los empleadores sobre sus competencias, pero éstos se quejan que son todavía pocos e insuficientes para las necesidades del país, ello porque el prestigio de las carreras universitarias es muy alto. Sin perjuicio de lo ya expresado –en el sentido de la segmentación por ingreso económico– los estudiantes prefieren, cuando pueden, ir a la universidad y no a los institutos profesionales, aunque éstos proporcionen a veces una mejor formación, en menos años y con mayor demanda en el mercado del trabajo. Es necesario superar esta jerarquía de prestigio entre las universidades y los institutos profesionales.

Las propuestas sobre la relevancia se relacionan con hacer la educación técnica y profesional más atractiva para los estudiantes. Se sugiere reducir la segmentación y las barreras entre la educación superior universitaria y no universitaria. Por ejemplo, si un estudiante egresa de un instituto profesional y quiere seguir estudiando una ingeniería, tiene que empezar todo nuevamente: no tiene maneras de seguir avanzando en su carrera. Lo ideal sería que una persona siempre pueda avanzar, sin importar a qué modalidad de educación superior ingresó.

Se habló mucho en la comisión de crear un contexto nacional de calificaciones para facilitar el tránsito de los estudiantes entre carreras e instituciones y hacer más explícitos sus objetivos. ¿En qué medida las carreras de educación superior deben ser definidas por calificaciones? ¿Qué tipo de calificaciones o competencias se espera que las personas tengan? La discusión es si una visión estricta de competencias crea un problema para la formación más amplia, más general, de tipo cultural. Pero, por otra parte, la visión más tradicional, con énfasis en la formación general y cultural, puede crear un problema respecto de la identificación clara de cuáles son las competencias.

Esto se vincula con la famosa cuestión de las 18 profesiones. Chile tiene una legalidad muy peculiar. Hay 18 profesiones que solamente las universidades pueden ofrecer. Esto a la comisión le pareció una situación completamente extraña. Se relaciona con tradiciones históricas: se supone que las profesiones tienen como base una licenciatura. Es cierto que muchas profesiones requieren una licenciatura como parte del proceso de formación, pero la sugerencia es que esto hay eliminarlo: no tiene sentido mantener ese sistema con ese tipo de segmentación, sin consistencia desde el punto de vista educacional.

El requisito de licenciatura para la formación profesional supone que esas 18 profesiones se sostienen en una base científica, pero a otras se las deja fuera sin justificación. Hay ingenierías que son profesiones y otras que no lo son. Esto finalmente crea la gran barrera de comunicación entre el sistema universitario y no universitario de formación superior. Ese concepto de licenciatura no se usa en otras partes del mundo; la licenciatura típicamente es una titulación de enseñanza, a veces se usa en una forma más amplia, pero no encuentra mucha justificación.

La intención es hacer carreras más cortas con posibilidades de diferentes niveles. Con la instauración del Proceso de Bolonia de reforma de la educación superior europea, las personas puedan hacer carreras de tres años, seguir uno o dos más, en especialización o maestría, seguir adelante si quieren con un doctorado, pero no pueden quedarse seis u ocho años para tener su primera titulación en la universidad. En todo el mundo hay consenso de que esto no puede funcionar así. Es un esfuerzo muy grande para las personas y un costo muy alto para el país. En buena parte, es responsable además por ese alto número de estudiantes que no termina sus carreras, porque son demasiado largas y costosas.

Las cuestiones institucionales

En el ámbito institucional hubo una discusión sobre el papel del Consejo de Rectores de las Universidades Chilenas (CRUCH). Esa división entre instituciones que pertenecen o no al Consejo aparentemente es una cosa del pasado; el consenso del grupo es que eso tiene que ser superado. No hay justificación para limitar los aportes fiscales directos a las universidades CRUCH: el criterio no debe ser histórico, sino relacionado a actividades presentes. Igualmente, la elegibilidad de estudiantes a créditos o becas no debe estar asociada a si su institución pertenece o no al CRUCH, sino a la calidad y relevancia de su carrera y a su necesidad económica. El CRUCH representa a las universidades chilenas en muchas situaciones, y por esto no puede cerrarse a nuevas universidades por criterios simplemente históricos.

Las cuestiones de gobierno

Hay cuestiones institucionales que se vinculan con el gobierno de las instituciones de educación superior. Respecto de ellas, el informe de la comisión sugiere:

- Eliminar las diferencias operativas entre instituciones públicas y privadas.
- Todas las instituciones que reciben aportes fiscales directos o indirectos deben estar obligadas a transparencia y sujetas a supervisión pública del uso de los recursos.
- Las instituciones estatales deberían evolucionar para operar según las normas del derecho privado en los contratos de trabajo, compras, administración del patrimonio, entre otros aspectos.

- Las instituciones deberían dar más participación a otros sectores de la sociedad en sus consejos y órganos superiores
- Debería ser posible, especialmente en las universidades estatales, que los dirigentes de las instituciones vengan de fuera de sus cuadros y tengan perfiles y autoridad ejecutiva más definidos
- La existencia de instituciones privadas con fines de lucro debe ser reconocida, con una definición más clara de lo que son las instituciones filantrópicas y normas propias para cada sector.

Las cuestiones de calidad

En relación con la calidad, debe entenderse que ésta no es algo absoluto, sino depende de la misión. Las institución deben explicitar qué es lo que se proponen y, a partir de ello, puede evaluarse su calidad. La institución puede pretender cosas muy distintas: puede tener vocación de vincularse más fuertemente en la región a la que pertenece, o una vocación más dirigida a la investigación científica y tecnológica. Son objetivos distintos y situaciones que tienen vocaciones, condiciones, historias distintas y tienen que ser evaluadas en función de lo que pretenden hacer y lo que pueden hacer.

Entonces los criterios de evaluación deben responder a la misión de las instituciones e incluir también las prácticas de enseñanza. Un indicador muy obvio es la medida en que los estudiantes completan su educación, pero se puede ir más allá y evaluar qué pasa con la enseñanza en cuanto tal.

Nuevamente se sugiere la formulación de currículos basados en competencias relacionadas con las necesidades del mercado de trabajo. Y también explicitar mejor los criterios para la evaluación por pares en los procesos de acreditación. Existe la sensación de que tanto las universidades como la gente que evalúa no conocen los criterios que fundamentan el proceso.

Las cuestiones de investigación y desarrollo

Chile tiene sectores de investigación científica de muy alta calidad, pero el problema es que faltan datos consistentes. No hay una base de datos adecuada de lo que Chile produce en términos de investigación y desarrollo. Los recursos son limitados, no hay focos estratégicos, existen diferentes agencias con diferentes programas y no mucha claridad acerca de a dónde van esos recursos y cuáles son las prioridades. En consecuencia, los instrumentos de financiamiento, particularmente los de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (CONICYT), son múltiples, fragmentados y se sobreponen unos a otros.

Propuestas sobre investigación y desarrollo

Consolidar los instrumentos de financiamiento, creando un número menor de programas más grandes y con recursos estables y predecibles. Un centro de investigación no puede estar cada año sin saber si tendrá una oferta de recursos para su trabajo.

Ajustar el apoyo a la investigación a las diferentes misiones de las instituciones educativas (regional, técnica, aplicada), en lugar del modelo único de la *research university*, que solamente se aplica a algunas. El énfasis en la investigación más académica es una cosa muy importante: elevar el nivel de la investigación, conectar internacionalmente, hacer que las personas publiquen en revistas científicas de nivel internacional. Pero eso también crea deformaciones, porque dentro de algunas áreas se establece a veces una especie de industria de publicar artículos para cumplir ciertos criterios, pero no se crean en áreas más aplicadas o también en ciencias sociales y humanidades. Se trata de tener un abanico un poco más amplio de qué tipo de investigaciones y qué tipo de trabajos de tecnología se están haciendo.

Aumentar el número de doctores, combinando estudios en el exterior con doctorados nacionales de calidad. La masa crítica es considerada todavía reducida y eso se resuelve formando gente en un nivel más alto, con becas universitarias para el exterior, intensificando el intercambio internacional. No va a llegar el momento en que ya no se necesite hacer intercambio internacional de talentos, porque la dinámica mundial es mucho más rápida, mucho más importante y se tiene que estar conectado con todo esto.

Propuestas sobre financiamiento

Comparado con otros países de la región, Chile ha logrado tener una infraestructura sofisticada de financiamiento, lo que ha facilitado la transición hacia la educación superior de masas. Sin embargo, el gasto por estudiante es bajo y los costos para los estudiantes y sus familias son muy altos, comparados con los de otros países. La recomendación es que, a mediano plazo, Chile debería aumentar el gasto público en educación superior, duplicando los valores en los próximos años.

Transformar los aportes fiscales directos, haciendo que estén disponibles para todas las instituciones acreditadas en función de su desempeño y no de criterios históricos. Hay fórmulas que se pueden usar para esto; la idea es hacer un tránsito cada vez mayor desde el sistema de asignación histórica hacia un sistema de asignaciones relacionado con el desempeño.

Se sugiere eliminar los aportes fiscales indirectos asociados al sistema PSU. La Comisión considera que no representan hoy un volumen muy significativo y, en

la medida en que el propio sistema de la PSU se cuestiona –porque acentúa la inequidad–, la proposición es que ese sistema de aportes fiscales sea simplemente eliminado.

Como contraparte, se recomienda aumentar el uso de los convenios del desempeño. Las instituciones reciben aportes según lo que se comprometen a cumplir. Esto debería constituirse en el principal mecanismo de financiamiento de la educación superior en el país. En realidad, la sugerencia de la Comisión es que el MECESUP[1] debería ser el principal canal de inversiones públicas de la educación superior.

Cuestiones sobre información, transparencia y responsabilidad

Existen varios sistemas de información para los estudiantes, incluyendo aquellos sobre el valor de mercado de los diplomas universitarios. Este observatorio laboral le pareció muy interesante a la Comisión, pero no existe un sistema integrado de información en sus diferentes aspectos: para los investigadores, para el mismo gobierno y para el público. Tampoco hay datos consistentes para la formulación de políticas, por ejemplo, estadísticas sobre matrículas.

Para que exista un buen sistema de información es necesario que las instituciones entiendan la necesidad de proporcionar datos completos sobre sus actividades, y no solamente sobre el uso de recursos públicos. La creación del Observatorio de la Educación Superior es un camino importante en esta dirección.

Estos son los puntos principales de la evaluación que realizó la comisión de OECD y de sus recomendaciones.

1 Programa de Mejoramiento de la Calidad y Equidad de la Educación Superior.